

承压转型，老景区该向何处去

——江西九江市庐山管理体制体制改革调查

本报记者 刘兴

位于江西省九江市的庐山，是我国第一个世界文化景观遗产、第一批国家级重点风景名胜区、国家首批5A级旅游景区，以雄、奇、险、秀闻名于世。但多年形成的积弊逐渐成为庐山景区实现更高质量发展的绊脚石。为呵护好这块“金字招牌”，九江市开启了一系列改革探索，突破堵点难点，努力推动旅游业转型升级。

悠长的历史、悠久的历史、悠远的山川、悠扬的遗韵……一个悠字，道出了庐山的独特风情。然而光环之下，“一山多治”等沉痾积弊，一度导致管理上政企不分、职责不明、体制不顺，严重制约了庐山景区的高质量发展。

“我们深挖病根、对症下药，向久治难愈的顽疾开刀，进行了一系列更广领域、更深层次的改革探索。”江西省九江市委常委、庐山管理局党委书记、庐山市委书记邵九思说。近年来，从职能优化到机构“瘦身”，从单一“门票经济”到多元“链式经济”，从景点“出圈”到景区“长红”，庐山以提升游客满意度为核心指标，开启一场破旧立新的管理体制体制改革。在文旅深度融合的背景下，庐山这一轮改革成效如何？将如何重塑优势、突破重围？经济日报记者前往当地深入采访。

俯瞰庐山，风景美如画。程鹏摄

多头管理，曾经是庐山的长期心病。“由于历史行政区划原因，庐山曾出现‘一山六治’的局面。”庐山管理局四级调研员陈春说，当时，庐山管理局只管理海拔800米以上的山体，其余则由原星子县、原庐山区、原九江县等分头管理。这种分散的管理模式，带来的是涉山单位各自为政、各管一摊，导致庐山旅游市场口碑持续下降。

“长期以来，庐山在资源开发、景区管理、市场运作、旅游营销上，无法形成合力，难以发挥整体效应。”陈春说，庐山核心景区年购票人数长期徘徊在120万人次，远落后于黄山、张家界。为破解“一山多治”弊端，2016年，庐山实行“撤县设市留局”改革，撤销星子县，设立庐山市，保留庐山风景名胜区管理局，将庐山风景名胜区基本纳入庐山市行政区划。然而，由于“市局分设”，行政管理多体系、旅游项目落实难、山上企业整合难等问题依然存在。

2020年，庐山进一步实行“市局合一”改革，基本实现机构、财政、门票等一体化运行，但仍留有“尾巴”：山上山下融合不到位、景区管理缺乏统筹协调、市场化改革不够深入，此外机构庞杂、人员冗余、职能紊乱等问题也未能彻底解决。

2023年，庐山启动新一轮改革，锚定“一体化、集团化、专业化、市场化”改革目标，遵循“市场化快速上山、行政化有序下山”改革路径，紧扣交通体系优化、国企改革、不动产确权、行政管理体制优化等重点改革事项，加快推动庐山旅游转型升级。“改革就是要进一步理顺政府和市场的关系，突破体制机制堵点，把该放的权力放开，放到位，把该管的事情管好、管到位，让有效市场和有为政府同频共振。”邵九思表示，庐山秉持“市场能够做好的就交还给市场”的理念，实现“小政府管理、大集团运营”发展模式。

随着一系列有效举措深入推进，庐山旅游转型升级成效明显：今年“五一”期间，庐山游客接待量排全国第八位，创同期历史新高。

创新治理模式

2024年，为彻底割掉山上山下一体化的“尾巴”，发挥“市局合一”的管理功能，按照“旅游产业市场化、社会服务属地化、保护职能部门化、山上山下一体化”的思路，一场大刀阔斧、系统重构的机构改革在庐山深入推进：涉及庐山景区的行政机构由7个减至3个，事业机构由47个减至17个。其中，行政编制减少48.7%，事业编制减少45.7%。

分业务板块，畅通“资源—资产—资金”转化路径，集团资产规模显著增长。完善机制优化管理。强化顶层规划，构建“党组织引领、市场化运作”的人才引进与考核体系，形成权责明晰、运转高效的现代化企业治理架构。深化改革盘活资源。制定系统改革方案，综合运用注销、划转、重组等方式，完成景区内国有企业整合与退休人员社会化移交，全面激活存量资源活力。

激发旅游发展动力活力。精准营销拓市场。聚焦周边客源与青年群体，推出定向优惠政策；围绕四季特色打造主题游产品；融合艺术、文化等元素开发个性化体验项目，借助新媒体平台开展创意营销。项目引领强业态。坚持“策划—建设—运营”一体化，谋划文旅新业态项目，重点打造沉浸式演艺、特色民宿等标杆项目；布局研学、康养等“小而精”业态，丰富产品供给。服务提质树品牌。融合国家标准与景区特色，深化服务模式创新，开展质量提升专项行动；推进智慧景区建设，运用大数据实现精准服务。

（作者系中共九江市委党校副教授）

“我们按照先管理体制、后运行机制的思路，通过整合、组建、下沉、剥离的方式，坚持该合并的合并、该撤销的撤销、该补齐的补齐，确保机构设置更加科学、职能配置更加优化、体制机制更加完善、运行管理更加高效。”庐山市委常委、组织部部长郭日初介绍，通过机构重构、职能重置、人员重配，改变了过去山上山下机构重叠设置、职责交叉各自为政的局面，实现了一个部门抓旅游、一支队伍管执法、一套机制保运行。

如此大幅度的精简机构，人员安置是重中之重。郭日初介绍，通过安置、自然减员等方式，涉及庐山景区的机构行政人员减少25%，事业人员减少37.5%，效率低下的问题得到有效解决。机构“瘦身”，效能要“强身”。为提升旅游服务质量和治理效能，2024年6月，庐山创新推出景区党建网格和治理网格“双网合一”片区网格化管理模式。

“景区山上山下被划分为10个片区和30个网格，形成‘景区分片、片中分网、网中有格、格中有人、人人有责’的工作体系，促进旅游服务全方位、全覆盖、无缝隙。”庐山市委组织部副部长曾明介绍，景区网格化管理人员实施“五定”管理，即定区域、定人员、定路线、定职责、定奖惩，做到“服务游客到位、秩序规范到位、环境美化到位、安全管理到位”，实现庐山景区资源保护、游客服务、市场管理的有机统一和高效协同。

曾在庐山旅游服务总公司工作了20余年的尹兴安，如今有了一个新身份——含鄱口三叠泉片区副片长。“在片区网格内，我们既是服务员、保洁员、监督员，又是安全员、救护员、宣传员。”尹兴安说，以前是在办公室“坐等”问题，现在是走遍网格每个角落，用心服务游客，让“小事不出格，大事不出网”。到新岗位后，有了新的工资绩效考核体系，个人绩效直接与景区效益、服务水平和服务游客满意度挂钩，打破了过去“吃大锅饭”的陈旧观念。

如今，庐山景区内300余名网格员活跃在服务游客第一线。他们大多数从原行政机关、事业单位和国有企业中转过而来。

庐山驻山单位众多，一直存在多元主体缺乏协作、景区治理参与度低等问题。为破解这一难题，庐山市秉持“把党组织建在最活跃发展的细胞上”的理念，积极探索党建引领景区发展新模式，成立庐山风景名胜区联合党委，推动景区各单位改革共推、组织共建、大事共议、治理共抓、资源共享，实现合作共赢。“联合党委就像一条纽带，把分散的力量凝结在一起。”庐山风景名胜区联合党委办公室主任涂刚说。

丰富文旅业态

随着改革深入，庐山管理体制逐渐理顺、发展动力不断迸发，改革红利不断释放。

2023年，庐山市深化旅游景区门票价格管理改革。当年9月1日，庐山景区开始实行“一票多次多日使用制”，游客只需购买庐山风景名胜区门票，7日内可一票畅游庐山核心景区和环山10大景区。“不仅降低了游客的出行成本，

而且让饱受诟病的‘园中园’‘票中票’等问题迎刃而解，提升了景区的形象。”庐山文旅控股集团总经理夏青说。

摆脱门票依赖症，只是破题的一小步。有没有全新的文旅业态、优质的服务供给来吸引游客？这是庐山旅游转型升级中必须直面的问题。

近年来，庐山深挖文旅资源潜力，以“年轻化、沉浸式”为导向，创新推出首发经济、沉浸式演艺、夜间经济、低空观光等新业态，培育“非遗+文创”“茶文化+研学”“康养+中医药”等新场景，助推文旅热起来、人气旺起来、消费火起来。

庐山自古便是文人墨客的会聚之地。今年“五一”假期，庐山花径景区内，“诗酒趁桃花”国风游园会精彩上演，游客们与十二“花神”共舞，感受诗词中的浪漫春意。民谣轻吟、古今对诗、汉服巡游、如琴载舟、情景演绎……庐山还引入真人扮演李白、白居易，向外界展示田园牧歌般的诗意栖居生活。既打山水牌，又唱文化戏。夏青表示，庐山近年来探索将文化资源转化为可感知、可体验的文旅场景，让游客沉浸式感受文化魅力。相继建成的庐山石刻博物馆、庐山地质博物馆等，还助力形成集旅游、文化、科普、休闲于一体的博物馆群，使庐山悠久的历史更加具象化、实体化、丰富化。

夜间文旅经济成为庐山景区消费市场的新亮点。暮色降临，坐落于庐山之巅的牯岭街灯火璀璨、人流如织，宛如“天上的街市”，每周一场的主题音乐会在街心公园如约上演。凭借“夜游、夜娱、夜演、夜市、夜宴”等丰富的夜间旅游业态，庐山牯岭街街入选江西省首批夜间文旅消费集聚区。“既有烟火气，又有文艺范，让人沉醉其中。”来自上海的游客肖捷说。

位于庐山五老峰南麓的白鹿洞书院，前来“打卡”的学子络绎不绝，他们身着汉服，自正衣冠，行传统成长礼、尊师礼，感受国学文化的魅力；坐落于庐山市温泉镇的庐山植物园山南分园，包含奇花异卉馆、热带雨林馆、沙生植物馆三大主题温室，收集保育全球各类珍稀植物超3000种，成为众多游客的“新宠”。“‘春如梦、夏如滴、秋如醉、冬如玉’，庐山一年四季都有看头。”夏青说，庐山旅游不断创新业态，丰富产品供给，由单一观光型向深度体验型转变，美誉度越来越高，吸引力越来越大。

提升旅游品质

如今，人们出游观光，更加注重景区给予的沉浸感与体验感。庐山把提升景区美誉度和游客满意度作为头等大事来抓。

位于庐山南麓的秀峰瀑布近几年强势出圈，短视频平台相关话题播放量超15亿次，一跃成为庐山文旅的“现象级IP”。“‘飞瀑挂壁’，活脱脱一幅会动的水墨画，太壮观了！”一大早，来自湖南的游客王霖从山上的观日平台乘坐观光车来到山下的秀峰瀑布景点。除了美景，庐山各景点间“一车直达”，工作人员服务热情周到，也令其印象深刻。

优化景区交通体系是庐山提升游客旅游体验的重要措施，也是深化改革的重点领域。长期以来，庐山“车多、路窄、停车位少、秩序乱”的交通状况，严重制约旅游品质提升。庐

江西省九江市庐山风景区

2025年1月至5月

闸机客流量 885.65万人次

同比增长35.98%

今年“五一”期间

游客接待量排全国第八位，创同期历史新高

2024年

闸机客流量 1784.96万人次

同比增长65.63%

山交警大队大队长郭小强说，此外，以前还存在非法揽客、中途倒客等乱象，针对庐山旅游的投诉中，有七成涉及交通领域。

2023年6月开始，庐山全面启动景区交通体系优化工作，深入实施核心景区道路严管、营运车辆规范管理、交通基础设施扩容提升、车辆容量智慧管控、观光车服务提升等专项行动，做到市场共拓、秩序共护、合作共赢。“旅游旺季所有来山车辆的司乘人员，一律换乘上山，非旅游旺季，社会车辆实行总量管控，在指定线路行驶、规定地点停放。”郭小强说。

在推进交通体系优化的过程中，最大挑战在于如何有效规范庐山当地9家客运公司营运车辆、出租车及网约车的运营行为。经过多轮洽谈，最终庐山旅游观光车公司与9家客运公司、网约车运营公司签订合作协议。“协议规定，营运车辆全部下山，外来出租车不进入核心景区，山上车辆统一管理。”庐山旅游观光车公司副经理王伟说，庐山在旅游旺季时，租用这些公司车辆和司机补充运力，平均每台车每年收益不低于15万元。

为加强景区公交车服务，庐山旅游观光车公司延伸车辆运营线路，增加车辆班次，由以前的30分钟缩短为15分钟发一班次。庐山还将景区客流量以“热力地图”方式呈现，让游客更了解景区游客动态，自主选择旅游景点。

今年以来，庐山持续巩固提升交通体系优化成果，推进“车辆下山、让路游客”，以更加畅通、便捷、优化的公共交通替代私家车出行，办理景区通行证车辆较往年减少近4000台，让利于游客、让利于居民，将庐山打造为“主客共享”的友好型景区。

庐山还依托科技赋能，提升旅游服务。庐山景区推出的“外骨骼机器人”近来成功“出圈”，为游客送上“山不再高、轻盈自如”的全新体验。

走进位于庐山交通索道旁的庐山智慧旅游展示中心，飞跃庐山VR体验、翼装飞行、AR拍照等场景，让人眼花缭乱。打开“一机游庐山”小程序，游客可以轻松预订景点门票、酒店民宿等，还可看到景区实时风景和客流量，以及吃住行游购娱信息，实现“一机在手，全程无忧”。

“我们将DeepSeek国产大模型成功接入‘一机游庐山’平台，并打造AI数字虚拟人‘庐悠悠’。平台能根据游客偏好，深度整合文旅资源，为游客定制个性化智慧旅游服务。”夏青介绍，目前平台用户数已突破600万人，成交营业额突破3亿元。

“提升旅游品质、丰富文旅业态，是实现景区从‘网红’到‘长红’的关键。我们将以进一步深化庐山改革为动力，乘着打造长江黄金国际旅游带的东风，实施引客人入山、景区焕新、服务提升、消费升级、资产盘活、乡村旅游迭代升级‘六大行动’，全力做实唱响‘庐山天下悠’品牌，朝着建设世界级旅游景区的目标迈进。”邵九思说。

点评

打破壁垒 创新兴旅

黎凌

江西庐山通过打破体制壁垒，攻破机制障碍，突破操作难关，成功解决历史问题，为传统风景名胜区的创新发展提供了有益借鉴。

深化旅游管理体制体制改革。机构重组增效。以“统一管理、专业统筹”为原则，推行“1+N”模式，整合文旅融合、资源保护、综合执法职能，构建“一局统管、一支队伍、一套体系”，行政与事业机构精简超半数。权责协同优化。构建“景区+属地+部门”联动机制，厘清权责边界，通过“统一领导、分级负责”机制提升管理精准度。基层赋能便民。赋予属地治理权限，整合市、区、景区服务事项，依托数字化平台实现高频事务“一站式”办理，提升服务满意度。党建引领共治。打破行政壁垒，联动景区单位与党组织成立联合党委，构建共建共治共享的旅游治理新格局。

创新旅游经营管理机制。推进旅游资源、国有资产、经营管理“三大整合”，实现资源高效利用、资产优化运营、经营规模升级。组建集团强化统筹。战略重组景区资产，成立文旅控股集团，完善现代企业制度，科学划



庐山秀峰瀑布近几年强势出圈，成为庐山文旅的“现象级IP”。

程鹏摄

本版编辑 王薇薇 郎冰美 编高妍